CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1397 de 2012

S/C

Comisión de
Derechos Humanos

SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA
(SERPAJ)

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 22 de noviembre de 2012

(Sin corregir)

Presiden: Señor Representante Esteban Pérez (Presidente) y señora Representante Daniela Payssé (Presidenta ad hoc).

Miembros: Señores Representantes Jorge Rodríguez y Gustavo A. Espinosa.

Invitadas: Señoras Ana Juanche y Adriana Vaselli.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Esteban Pérez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a las señoras Ana Juanche y Adriana Vaselli, representantes de Serpaj, para que expongan sobre un anteproyecto referente al sistema carcelario.

SEÑORA JUANCHE.- Agradecemos a los legisladores y legisladoras que nos hayan recibido y brindado este espacio.

Como ya lo adelantó el señor Presidente, estamos aquí para presentar a la Comisión un anteproyecto de ley que hemos elaborado, al que titulamos "Proyecto de ejecución y funcionamiento del Instituto Nacional de Rehabilitación".

A efectos de enmarcar esta propuesta, queremos contarles que desde 1989 el Servicio Paz y Justicia monitorea sistemáticamente el sistema de privación de libertad en nuestro país a través de visitas que realiza a las cárceles. Inspirados en las herramientas creadas por la Asociación para la Prevención de la Tortura a través de un manual de monitoreo para los centros de privación de libertad y las instituciones totales de encierro, hasta el año 2009 se utilizó una metodología cualitativa.

Posteriormente a cada una de esas visitas, y después de dialogar con las autoridades de los establecimientos penitenciarios, publicamos los informes que luego son puestos a conocimiento público. Generalmente, se hace a través de la prensa y de una publicación muy característica de nuestra Institución: el Informe Anual sobre los Derechos Humanos en el Uruguay, que sistemáticamente se presenta cada 10 de diciembre en ocasión de conmemorarse el Día Internacional de los Derechos Humanos.

Nosotros no hacemos ningún informe sobre los establecimientos sin visitarlos previamente. Tenemos toda la información muy sistematizada y somos rigurosos en la metodología que utilizamos para recogerla.

¿Por qué hemos decidido presentar un proyecto de esta índole? A partir de 2009, y posteriormente a la visita de quien fuera el relator especial para las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, la situación del sistema carcelario tomó otra connotación en la agenda pública y también en la política. Luego de mantener diálogos multisectoriales con el Poder Ejecutivo, con actores de la sociedad civil, de la Academia, con Jueces y Fiscales, decidimos colaborar en lo que desde el Ejecutivo se denomina proceso hacia la reforma del sistema penitenciario.

Luego de hacer un mapeo de las diferentes instancias, motivaciones y productos que se estaban complementando, vimos que había varios proyectos en danza sobre la reforma del Código del Proceso Penal y del Código Penal. Nosotros entendemos que estas cuestiones son medulares para dar al sistema un cambio estructural. A partir de la creación de la Comisión Interpartidaria de Seguridad se impulsaron una serie de iniciativas como, por ejemplo, la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación. Teniendo en cuenta esta nueva institucionalidad, pensamos que era una buena oportunidad para redireccionar la cultura de la privación de libertad de corte muy autoritario todavía en nuestro país, probablemente, como resabio de la última etapa del pasado reciente.

Este proyecto ha contado con una amplia participación de parte de diversos actores. Se ha co- construido a partir de un proceso que abarca desde marzo a la fecha. La versión final -que, en realidad, no es la final, porque hemos recibido nuevos aportes- ha sido recientemente publicada

Como ya dijimos han participado autoridades del sistema penitenciario nacional, operadores penitenciarios, Policías, Jueces, Fiscales y también contamos con la colaboración de algún experto internacional.

En este momento estamos desarrollando un proyecto en coparticipación con el Instituto Boltzmann de Derechos Humanos.

Consideramos necesario que exista una interlocución directa con los parlamentarios. Los hemos invitado a diversas instancias que hemos organizado, pero sabemos que tienen una agenda muy cargada y, por lo tanto, decidimos tener esta ronda más directa con ustedes.

SEÑORA VASELLI.- Antes que nada quiero decir que hace muchos años que las dos trabajamos en el tema de los derechos humanos. La señora Ana Juanche hace mucho tiempo que trabaja en Serpaj. Yo trabajé en el Servicio de Rehabilitación Social y ahora estoy desde hace un tiempo en Serpaj.

Dentro del sobre que entregamos está el libro que editó Serpaj, que es el resultado de un gran esfuerzo que hizo la institución, porque se relevaron mil trescientas personas y fue un estudio muy amplio. Nos pareció importante que los legisladores también tuvieran ese material, porque nos estamos abocando a esto ya que hace años que estamos trabajando con este tema. Siempre hemos estado informando sobre la situación de las cárceles; tuvimos la posibilidad de que la Unión Europea financiara este proyecto y salió ese material que creemos que es un buen insumo. Como a veces se nos ha señalado que estamos solamente para realizar críticas, nos pareció que era muy importante abocarnos a una propuesta. Encontramos que al proyecto que había le faltaban cosas que creemos que son fundamentales y este era un momento que debíamos aprovechar. Por supuesto que tuvimos en cuenta toda la normativa, incluso la internacional.

En lo personal me enganché muchísimo con el tema de la coparticipación en la planificación de la ejecución individual de la pena. ¿Por qué digo esto? Porque a veces vemos que a las personas privadas de libertad se las considera enfermos. En muchos proyectos se establece que hay que rehabilitarlas y, en cambio, nosotros creemos que hay que reinsertarlas socialmente. Entonces, el planteo que hacemos en cuanto a la ejecución de la pena es que la persona privada de libertad participe en su planificación. No se trata de ver lo que esa persona tendría que hacer en la ejecución de pena -hablo de la educación o el empleo-, sino que esto va a ser trabajado con un equipo. Esto es muy importante porque siempre estamos diciendo que la gente debe participar y es fundamental que la persona participe en su ejecución de pena, que por supuesto va a variar en cuanto al tiempo.

En definitiva, proponemos una ejecución de pena cuya planificación va a ser vista cada seis meses, va a ser evaluada y si es necesario, será corregida. Con esto nos parece que convertimos a la persona en un sujeto de derecho y no en un objeto de derecho.

Otra cosa importante que además relevamos con la gente que estuvimos trabajando en los talleres desde el mes de mayo, es el tema género e infancia. Hay artículos específicos sobre la mujer en cuanto a que tiene que haber establecimientos solo para mujeres con lugar para sus niños.

Quiero agregar que cuando se planifica, se considera fundamental el tema del egreso.

Por otra parte, pensamos en un abordaje integral. En ese sentido, son fundamentales los equipos multidisciplinarios. Hacemos mucho énfasis en cuanto a que se vea a la persona desde lo bio- psico- social. O sea que es muy importante la salud y el equipo que tengamos con asistentes sociales y psicólogos. A su vez, hay una parte que tiene que ver con la gestión civil y técnica de la privación de libertad. Reitero que es fundamental el abordaje integral del quehacer penitenciario.

También pensamos que es fundamental todo lo que tiene que ver con la educación y el trabajo. Todo esto tiene que ser planificado y es fundamental el equipo que esté trabajando en este proceso de cambio y humanización. Hace unos días tuvimos una actividad aquí y ayer hubo otra sobre situación carcelaria. En esos eventos surgen inquietudes y por ejemplo un operador que está trabajando a veces dice: "No sé cuál es mi rol". Por lo tanto, en nuestra propuesta se detallan bien todos los roles de las personas que estarían vinculadas.

Este proyecto de ley pretende orientar las políticas públicas en materia penitenciaria. Pensamos que tal vez hay cosas que se pueden agregar. No obstante, creemos que hemos incluido elementos que los legisladores consideren importantes para lograr que tengamos una real humanización de las cárceles.

Me parece que podríamos realizar un intercambio de inquietudes a pesar de que sabemos que tenemos poco tiempo.

SEÑORA PAYSSÉ.- Es un gusto recibir a tan distinguidas visitantes.

Nosotros estuvimos en la actividad en la que se hizo la presentación del anteproyecto. Hace tiempo estamos trabajando en el tema carcelario e integramos la Comisión que trabaja en el seguimiento del sistema carcelario y el relacionamiento con el Comisionado Parlamentario. O sea que hay una cantidad de cosas que no nos son nuevas y hay otras cosas que, de alguna forma, confirman la importancia de políticas que compartimos.

|La pregunta que quiero realizar, básicamente, es por qué elaborar una ley para una cantidad de cosas que parecerían formar parte de una reglamentación, de un protocolo de funcionamiento, de un reglamento interno. Los títulos de los capítulos así también me lo indican. En el Período pasado tuve la oportunidad de ir a repartir a las personas privadas de libertad del Comcar los reglamentos, las normas mínimas, que fueron editadas con ayuda de la Cooperación Internacional, entre otros.

Obviamente, estoy analizando con mis asesores el articulado que recibió algunas consideraciones en el propio seminario, las que fueron válidas y tomadas, pero todavía no puedo decir que tengo una conclusión acabada sobre el anteproyecto. Creo que los anteproyectos tienen la posibilidad de que los legisladores lo hagan suyo.

Reitero -y no porque me haya olvidado de que lo dije-, la gran pregunta es por qué una ley cuando, a mi juicio, esto es típico de una reglamentación. No voy a anunciarlas, pero a modo de ejemplo leeré el artículo 48. Dice así: "El INR procurará que las instalaciones eléctricas sean diseñadas a fin de evitar cortocircuitos e incendios". No di este ejemplo para cuestionar, sino para explicar el por qué de mi pregunta. A mi juicio, en la presentación general de los distintos capítulos y en los mismos títulos de los capítulos, todas las propuestas que se mencionan son de buenas prácticas, por decirlo de alguna manera.

Quisiera saber cómo es que ustedes han concluido en que debe ser a través de la ley, que es mucho más rígida, mucho más general, más difícil de cambiar y de adecuar; ustedes podrán decirme que esa es la razón. De alguna forma, estamos ante un gran

cambio en el sistema carcelario nacional y como todavía no tenemos una unificación, a pesar de que el INR tiende a eso, tal vez que se transforme en ley podría generar algún marco más que rígido, independientemente de las realidades que tienen los establecimientos y de que necesitan adecuaciones reglamentarias distintas; por supuesto partiendo de la base de que las reglas mínimas, son las reglas mínimas y que de ahí para arriba todo se puede mejorar. Ese es el planteo que me inquieta y también me inquietó el día del seminario, y parece bueno que podamos intercambiar opinión al respecto.

SEÑORA JUANCHE.- La motivación para que esto sea un anteproyecto de ley y no, por ejemplo, que el contenido de esta ley sea tan amplio que incluya algunos aspectos que podrían ser considerados reglamentarios, tiene una doble fundamentación.

La primera la encontramos en el texto constitucional, concretamente en el segundo párrafo del artículo 10, que dice: "Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe". De alguna forma la privación de libertad ha sido caracterizada, al menos durante los últimos cuarenta años, por una restricción masiva de derechos, más allá del derecho a la libertad ambulatoria, que es el único que debiera estar restringido.

Nos encontramos con un sistema que está permeado por una cultura institucional autoritaria, discrecional y con normativa poco clara, porque si bien hay estándares y reglamentos, por ejemplo para el uso de la fuerza, para el ingreso de teléfonos celulares y para las visitas, no son de aplicación homogénea en todos los establecimientos. Inclusive, así lo ha hecho público el Comisionado Parlamentario. Varía muchísimo, dependiendo, inclusive, no solo de la relación geográfica área metropolitana- interior sino también dentro del concierto de los establecimientos del interior. Algunos todavía están muy arraigados. Diría que se trata de una cultura castrense muy limitante de derechos y algunos otros en un sistema de armonización, con todo lo que son los estándares internacionales. Por lo tanto, poner en el cuerpo de la ley algunos aspectos que, en otro contexto, podrían ser reglados vía reglamentaria, nos pareció una estrategia interesante para unificar y dotar al sistema de coherencia y cultura de derechos que permee desde el primer y mega establecimiento, como puede ser el Comcar, hasta el más pequeñito, que es el Centro de Flores con apenas treinta personas

El otro argumento es que nosotros quisimos integrar en este cuerpo de ley un conjunto de normativas que, de alguna forma, también están dispersas y que están reglamentadas, partiendo por la normativa madre, el Decreto Ley Nº 14.470 de cuño autoritario. Por más que los expertos dicen que para la época fue progresista, se trata de un decreto- ley aprobado en 1975 en plena dictadura.

Además tenemos otros decretos y reglamentaciones, precisamente, vinculados con interpretaciones y reformas legales. Quisimos abarcar todo esto en este cuerpo pero, principalmente, pensando en que un reglamento es mucho más fácil de modificar. Creemos que este es un momento histórico muy particular para dotar al sistema de un proceso de humanización y transversalización de derechos humanos como, quizás, no lo ha tenido, por lo menos en los últimos cincuenta años. El Comisionado siempre dice que increíblemente la última inyección de recursos anterior a este proceso fue durante la dictadura militar.

Pensamos que, en este contexto histórico, necesitamos dotar al sistema, con el cuerpo de la ley, de ese marco legal y cultural, atravesado por la perspectiva de los derechos humanos. Por tal motivo, tenemos la motivación de incorporar muchísimas cuestiones que, en este momento, están reglamentadas. No solamente de nuestra permanencia en el sistema de monitoreo sino también de los informes que elabora el Comisionado Parlamentario se desprende, quizás, la esquizofrenia del funcionamiento del

sistema, que va migrando según el cronograma establecido por el Poder Ejecutivo, hacia la unificación y el establecimiento, por fin, de un sistema nacional.

Además de esa cuestión de hecho que se está dando, hay que acompañarlo de una estructura normativa adecuada que asegure que el proceso va a tener éxito y va a arribar a esa meta que propone la reforma.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero manifestar que es un honor para nosotros contar con la presencia del Servicio Paz y Justicia en esta Casa, no solo porque desde 1980 en adelante vienen trabajando y realizando monitoreos del sistema carcelario, sino también porque en etapas muy negras del país tuvieron una presencia muy importante para hacer valer los derechos humanos, inclusive en situaciones de alto riesgo. Quiero nombrar al Padre Perico Pérez y de esa forma hacer un homenaje a todos los de aquella época.

Me parece muy loable el trabajo que han hecho con respecto a este anteproyecto que presentan. El último punto, que es el del egreso, tiene buena intención pero un poco diluido. Para mí es una preocupación fundamental. De diez personas que salen en libertad, siete reinciden. Eso habla del fracaso del sistema carcelario.

Una de las dificultades que tenemos con respecto a esa reincidencia es el egreso. Los pocos bienes que puedan tener y el dinero al que puedan acceder mediante su trabajo y demás, muestran que son muy pobres con respecto a lo que es la realidad. Regresan a un mundo que los rechaza -probablemente su familia también- y algunos no tienen otra alternativa que volver al medio del que provienen, con todas las presiones que eso significa.

En nuestro despacho nos ha tocado recibir a más de una persona egresada -de ambos sexos- desesperada por la situación en la que están. Ellos manifiestan que no quieren volver, pero se preguntan qué pueden hacer porque no manejan otras alternativas. El problema es que yo no tenía otras alternativas para presentarles tampoco, más allá de manifestarles nuestro afecto y predisposición a dar apoyo moral.

Entiendo que quizás habría que desarrollar un poco más la etapa del egreso, quizás con la creación de una institución de egreso y una ley que condicione al Estado a tener alojamiento para quienes egresan. No me refiero al sistema carcelario sino a un hogar con habitaciones libres, en donde tengan asegurado techo y comida mientras se les buscan alternativas laborales.

Tengamos en cuenta que muchas veces hay terceros que padecen el egreso. Algunas de las personas que nos tocó recibir eran de señoras con hijos. Hay que tener en cuenta que en esos casos, el destino de la madre es el destino del hijo.

SEÑORA VASELLI.- En su momento pensamos que era necesario contar con una institución o una casa de acogida para el momento del egreso, válido para los adultos y adolescentes

De cualquier manera, pienso que es importante el abordaje integral relacionado con el trabajo de esas personas. Hoy en día tenemos emprendimientos de trabajo, pero sabemos que abarcan a una escasa población. Esa es una herramienta a tener en cuenta.

Otras herramientas son la formación y la relacionada al trabajo que se va a hacer con la familia y la comunidad. Todo eso es fundamental a la hora del egreso, aunque tal vez al exponer -últimamente nos acostumbramos al "power point"- nos olvidamos de mencionar algunas cosas. Además, el egreso debe estar planificado desde el inicio. No podemos pensar en esto un mes antes del egreso.

Estoy de acuerdo con lo que se decía. Entiendo que tal vez se tendría que haber profundizado más aunque, de cualquier manera, se está a tiempo para todo lo que se quiera agregar. Reitero que en su momento pensamos en eso del hogar, pero también en que era fundamental la planificación y todo lo que se está haciendo con la persona con respecto al trabajo, porque además hay todo un tema a resolver en cuanto a que el día que salga pueda tener un trabajo. Quizás puedan seguir trabajando -como ha sucedido- en el mismo lugar al que iban en las salidas autorizadas y sé que ha habido, a través del Ministerio, muchas reuniones con empresarios para ver qué posibilidades hay en ese sentido.

Lo fundamental que quiero subrayar es que lo relativo al egreso no debe quedar para ser pensado al final. O sea que esta labor se esté haciendo desde el inicio, pensando en qué puede hacer cuando la persona salga, pero también es importante que haya un trabajo con la familia. Supongo que en muchos de los casos que el Presidente de la Comisión recibió algunos no podían siquiera volver a su barrio. Hay necesidad de hacer un trabajo en la comunidad. Tratamos de que eso estuviera abarcado, pero tal vez habría que profundizar más en ese capítulo.

SEÑORA JUANCHE.- El egreso es parte del plan de ejecución individual de la pena. En nuestra concepción, a partir de que la persona es privada de libertad, que tiene una condena e ingresa a un establecimiento de privación de libertad -estamos hablando de una persona penada, no de una persona con prisión preventiva-, ese equipo multidisciplinario que lo recibirá, trabajará en un proceso para planificar cómo ese individuo va a llevar adelante su vida en clave de dignidad durante el tiempo que esté privado de libertad. Eso incluye planificar con tiempo cómo será el momento de su egreso, cómo va a volver a su ámbito social y familiar próximo y con qué herramientas. Vemos a la privación de libertad como una oportunidad que en este momento tiene el Estado para dotar de algunas herramientas y oportunidades a la persona para que, una vez egresada, pueda resignificar su vida. Esto se aleja bastante del pensamiento mágico de pensar que por el solo hecho de darle oportunidades de trabajo y de educación la persona va a modificar estructuralmente su vida. En todo caso, el Estado cumple con sus obligaciones en materia de derechos humanos en cuanto a asegurar a la persona privada de libertad el derecho al trabajo, a la educación, a la salud y a otras tantas cosas. Entonces, ese proceso debe ser muy fluido entre los agentes que son parte. Se decía que muchas veces el impacto y la victimización secundaria que sufre la familia de la persona privada de libertad no son tomados en cuenta porque esa persona muchas veces es la fuente de ingresos del hogar y ni qué hablar si se trata de una mujer. Eso muchas veces permanece cuando la persona es liberada. O sea que el mismo problema queda enquistado y no tiene respuesta. Esto de alguna manera debe ser previsto si queremos bajar los índices de reincidencia porque si no, nos encontraremos siempre con que el sistema no rehabilita sino que tampoco disuade.

SEÑOR ESPINOSA.- Antes que nada agradecemos la presencia de la delegación de Serpaj.

Quiero destacar la satisfacción de que se esté trabajando sobre la base de recomendaciones, nada más y nada menos que del Relator Especial de Naciones Unidas.

Hablar del sistema penitenciario sería hacer referencia a nobles aspiraciones. Quizás daría lugar a un debate más profundo en cuanto a cuáles son las causas que llevan a que exista esa población reclusa, cuáles son sus características, cómo han ido cambiando los códigos, el problema de las adicciones y el sistema.

Indudablemente, no podemos desconocer que las distintas visitas y relatorías que se han practicado sobre nuestro sistema marcan carencias. Son carencias que todos aspiramos que se puedan corregir. Dentro de ellas, está el egreso y creo que ese es un capítulo muy particular. El Presidente también compartía esto: entre el 64% y 70% de los reclusos vuelven a reincidir. También señalo que han existido propuestas muy nobles o auspiciosas como la condonación de días de pena por días de trabajo y estudio, lo que lamentablemente en muchos lugares no se pudo aplicar por problemas de infraestructura, de funcionamiento o por distintas valoraciones que no vienen al caso debatir en la tarde de hoy.

De cualquier manera, con total franqueza y humildad, creo que detrás de esto hay un tema cultural que se debe atacar y es el de la política del "no se puede". Esa es una constante en el sistema, que tiene arraigado desde hace años algunas carencias, y está permanentemente el palo en la rueda. Podría citar muchos ejemplos de oportunidades para que los reclusos puedan trabajar. Hay oportunidades excelentes. Tenemos un país que tiene la generosidad de contar con importantes chacras policiales con muchas hectáreas, pero cuando se conversa con diferentes comandos aparece la política del "no se puede", "es complicado", "hay problemas de seguridad". Creo que hay un problema cultural de fondo.

Creo que se debe dar una oportunidad al sistema. Hay que tener la valentía y el coraje de hacerlo. Toda recomendación, propuesta y legislación tendiente a habilitar el trabajo del recluso como cumplimiento de la pena es muy noble. Por supuesto que también hay que garantizar un sistema que no le permita ingresar en ese círculo perverso que es la reincidencia.

Por lo tanto, valoro mucho la propuesta de Serpaj -la vamos a analizar con mucho detenimiento-, así como la que presente ante este Parlamento cualquier otra institución, porque ahí está el meollo de la cuestión.

Existen muchos problemas dentro del sistema que hay que atacar, muchas cosas que hay que corregir. Se han dado algunos pasos, pero aspiramos a ir mucho más rápido. Queremos más y mejores soluciones. El componente de la reincidencia, el de la cultura del "no se puede" y el de un egreso donde se cumpla con las premisas que las personas tenga un trabajo digno para no caer nuevamente en el delito, son más que importantes.

SEÑORA JUANCHE.- Agradecemos profundamente a cada una de las legisladoras y cada uno de los legisladores presentes por el espacio que nos han dado en el día de hoy. Estamos a las órdenes.

SEÑORA VASELLI.- También les doy las gracias por recibirnos. Para nosotros es muy importante que la Comisión de Derechos Humanos nos haya recibido. ´

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión va a evaluar esta entrevista y, luego decidirá los pasos a seguir.

(Se retira de Sala una delegación de Serpaj)

≠